



DES CHEQUES EAU POUR LES PLUS DÉMUNIS

Henri Smets
Académie de l'Eau, France

Résumé :

Pour mettre en œuvre l'Objectif du développement durable : 6.1 « Assurer l'accès universel et équitable à l'eau potable à un coût « abordable », on peut faire appel à un système d'aides préventives calqué sur le système utilisé en matière de chèques énergie et aider ainsi les usagers ayant de faibles ressources à payer leur eau sans engendrer des coûts de gestion élevés.

Septembre 2018
Version mise à jour en janvier 2019

DES CHEQUES EAU POUR LES PLUS DÉMUNIS

Beaucoup de personnes démunies en France n'ont pas les moyens suffisants pour payer leur eau, ils accumulent des dettes d'eau, se privent de nourriture ou de soins de santé et sont amenés à vivre de manière indigne. La société française a décidé de leur venir en aide. Dès 2007, le législateur a reconnu que les personnes démunies ont « le droit à une aide de la collectivité pour disposer de la fourniture d'eau dans son logement » pendant toute l'année (L115-3 du Code de l'action sociale et des familles). Malheureusement cette affirmation est restée lettre morte car le législateur n'a pas précisé par qui ce droit à une aide pour l'eau serait financé.

Malgré la reconnaissance officielle par la France du droit à l'eau en 2010, il n'existe aucun système **obligatoire** au niveau national pour aider les plus démunis à satisfaire leurs besoins élémentaires en eau. En revanche, il existe des initiatives locales ou des dispositifs volontaires dont ne bénéficient qu'une petite partie de l'ensemble des personnes démunies.

Pour corriger cette situation, il faudrait réduire les prix intervenant dans la facture d'eau des personnes démunies (tarif « social » plus faible pour certaines catégories d'usagers) ou augmenter les aides que ces personnes recevraient pour rendre la facture d'eau plus abordable. L'aide reçue par les personnes démunies peut être d'un montant indépendant de la consommation d'eau et permet de rendre l'eau plus abordable. Elle peut être fixe par ménage, varier avec la taille de la famille et avec le revenu.

Quelle que soit la solution retenue, le droit à l'eau restera une illusion jusqu'à ce qu'une loi intervienne pour préciser qui contribuera à payer l'eau des personnes démunies. Le progrès attendu consiste à mettre en œuvre l'engagement de la France en faveur de ce droit internationalement reconnu.

L'objet de cette note est de montrer que le droit à l'eau peut être mis en œuvre en s'inspirant du système utilisé pour rendre effectif le droit à l'énergie. Des ajustements peuvent s'avérer nécessaires pour éviter de distribuer une aide trop faible dans certains cas.

Les calculs présentés sont destinés à montrer que les solutions proposées sont faisables et d'un prix modéré et dissiper les craintes à l'égard de la création d'un mécanisme dispendieux ou trop complexe. L'accent est mis sur la recherche d'une grande simplicité de mise en œuvre au détriment du respect trop rigoureux d'objectifs d'équité.

* * *

En France, la plupart des personnes qui ne disposent pas déjà du droit à l'eau appartiennent à des catégories d'usagers ayant de faibles ressources. En effet, presque tous les usagers disposent dans leur voisinage ou dans leur logement d'eau potable à un prix abordable. Il reste à traiter du cas des personnes démunies qui ont du mal à payer leur eau ou qui n'ont pas accès à l'eau potable. Le nombre de personnes en cause représente une petite fraction de la population totale et les coûts associés pour garantir le respect du droit à l'eau pour tous sont donc relativement faibles.

Au cours des dernières années, un consensus s'est dégagé pour considérer que les ménages ne devraient pas consacrer plus de 3% de leurs ressources pour payer leurs factures d'eau lorsque leur consommation d'eau est celle qui est nécessaire pour satisfaire leurs besoins élémentaires (ou essentiels). L'augmentation progressive des factures d'eau pour mieux protéger l'environnement ou pour financer les dépenses publiques en général aboutit à renforcer le besoin d'une aide préventive au bénéfice des plus démunis.

Pour garantir la pleine application du droit à l'eau, il faut spécifier le volume d'eau dont chaque personne devrait disposer pour satisfaire ses besoins élémentaires (ou essentiels) dans le cas des ménages en France. Il s'agit bien évidemment de plus de 20 L/j par personne, volume recommandé par l'OMS pour des circonstances exceptionnelles.

1) QUELLE EST LA CONSOMMATION D'EAU NECESSAIRE POUR SATISFAIRE LES BESOINS ELEMENTAIRES D'UN MENAGE?

210 L/j pour 4 personnes.

La quantité nécessaire pour satisfaire les besoins élémentaires en eau d'une personne est bien évidemment inférieure à la consommation **moyenne** d'eau potable qui est d'environ 143 litres par jour et par personne (L/j/p) en France (52 m³/an par personne¹). Dans de nombreuses régions de France, cette consommation moyenne est plus faible que ce chiffre assez ancien. Ainsi, dans le bassin Artois-Picardie, la consommation moyenne observée des ménages de 4 personnes est de 85 m³/an (58 L/j/p).

Au niveau gouvernemental, le volume d'eau pour les besoins élémentaires n'a pas encore été défini. Toutefois dans le Communiqué de presse officiel accompagnant l'Instruction du 4 mars 2014 relative à l'expérimentation « Brottes », le Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer considère que **l'eau « essentielle » pour un foyer est de 75 m³/an** (4 personnes consommant 205 L/j, 51 L/j/p)(communiqué du 6 mars 2014).

Cette quantité est supérieure à la quantité proposée par la députée Nicole Bricq en 1998 pour une distribution « gratuite » à chaque personne en France (41 L/p/j) (Rapport Ass. nat. N°1000) ou à la quantité minimale défendue par Danielle Mitterrand (40 L/j/p).

¹ Ce montant comporte une quantité indéterminée de consommation non domestique (10% ?).

En Belgique, la quantité d'eau prise en compte par le Fonds social de l'eau wallon pour calculer le montant des aides pour l'eau est de 45 m³/an pour une personne, 75 m³/an pour deux personnes, 90 m³/an pour trois personnes et 110 m³/an pour quatre personnes (Circulaire ministérielle du service public de Wallonie du 23 février 2017 concernant le Fonds social de l'eau). En Flandre, la consommation moyenne d'eau des ménages est de 84 m³/an.

En Italie, une loi de 2015 a prévu² que les personnes démunies doivent avoir accès à l'eau nécessaire pour leurs besoins élémentaires et organise une prise en charge par les collectivités de la dépense à concurrence de 50 L/j par personne démunie (18.2 m³/an).

Au vu des études récentes sur la consommation d'eau des ménages, la quantité d'eau nécessaire pour **satisfaire les besoins élémentaires** d'un ménage en France pourrait être la suivante :

100 L/j pour une personne (36 m³/an ou 3 m³/mois),
150 L/j pour 2 personnes (55 m³/an ou 4.6 m³/mois),
180 L/j pour 3 personnes (66 m³/an ou 5.5 m³/mois) et
210 L/j pour 4 personnes (77 m³/an ou 6.4 m³/mois).

Dans le cas d'un ménage de deux personnes, la consommation par personne pour les besoins élémentaires serait de **75 L/j par personne** et dans le cas des ménages de 4 personnes, elle serait de 52 L/j par personne.

2) QUEL EST LE MONTANT DE LA DÉPENSE POUR L'EAU DESTINÉE À SATISFAIRE LES BESOINS ESSENTIELS ?

De 300 à 600 €/an selon les collectivités

Le prix moyen de l'eau en France (eau, assainissement, taxes) est d'environ 4 €/m³ (480 € pour 120 m³/an)³. Seule une petite fraction de la population doit payer son eau à un prix supérieur à 5 €/m³, prix qui peut atteindre 8 €/m³ dans des cas extrêmes. Dans ces conditions, un ménage de 4 personnes qui consomme 77 m³/an pour ses besoins élémentaires doit honorer en moyenne une facture de 308 €/an, mais cette facture peut dépasser 600 €/an dans certaines collectivités. Pour la consommation standard de 120 m³/an, la facture peut même atteindre 1000 €/an.

L'eau apparaît comme étant un bien collectif élémentaire dont le prix varie beaucoup d'une collectivité à l'autre. Dans le cas de l'énergie et des télécommunications, les usagers ne sont pas soumis en France à de tels écarts de prix selon le lieu où ils habitent. Le fait que l'eau dans les grandes villes françaises est relativement bon marché ne doit pas occulter le niveau parfois très élevé de ce prix dans certaines petites villes ou villages.

² Décret pris en application de la loi N°221(2015). DPCM 13 octobre 2016 « Tarif social du service intégré de l'eau » (GU 18 /11/2016, N°270). DPCM 29 août 2016 (GU, 14/10/2016, N°241).

³ Il s'agit du prix total TTC abonnement compris. Le prix moyen de l'eau en 2017 est de 4.07 €/m³ pour 120 m³. Les valeurs extrêmes par région sont 4.72 €/m³ en Bretagne et 3.52 €/m³ en PACA. A Valenciennes, l'eau coûte 5.76 €/m³ pour 120 m³ en 2017 alors qu'à Paris, elle ne coûte que 3.49 €/m³, soit un écart de 65%. En Rhône-Alpes, le prix de l'eau dépasse même 8 €/m³ dans deux villages.

3) DANS QUELS CAS FAUT- IL INTERVENIR ?

Généralement si la facture est supérieure à 5.5 €/m³ et que la personne est démunie

Connaissant le volume d'eau dont doit disposer toute personne et le prix de l'eau, il faut s'assurer que le montant de la facture d'eau correspondante n'est pas trop élevé au regard des ressources de la personne. Lorsque c'est le cas, il faudrait intervenir pour que l'utilisateur ne doive pas payer l'eau à un prix « inabordable ». ⁴

Le niveau de prix de l'eau au delà duquel une intervention est nécessaire varie avec le niveau des ressources de la personne et la taille des ménages. Pour les usagers démunis dont les ressources se limitent au RSA Socle⁵, l'eau devient inabordable lorsqu'elle coûte plus de 5.5 €/m³. Si les ressources de l'utilisateur sont plus faibles que le RSA Socle⁶, il faudra parfois intervenir pour que l'eau leur coûte moins de 4 €/m³.

Calcul de l'aide nécessaire pour ne pas dépasser le plafond de 3% des ressources

a) Dans le cas d'un ménage de quatre personnes qui consomment la quantité d'eau qui leur permet de satisfaire leurs besoins élémentaires (77 m³ /an) et dont les ressources sont le RSA Socle (1 157 €/mois), la facture d'eau pourrait être supérieure à 3% du RSA Socle (417 €/an) si l'eau est chère. Si l'on veut éviter que ce ménage doive supporter une dépense trop élevée pour l'eau, il convient que le montant de la facture d'eau, abonnement, assainissement collectif et taxes compris, ne dépasse pas 5.42 €/m³ pour une consommation de 77 m³/an.

Si l'abonnement pour l'eau est de 30 €/an et que le prix unitaire de l'eau est de 5 €/m³, la facture pour 77 m³/an pour un ménage de 4 personnes est de 415 €/an, soit en moyenne 5.38 €/m³. Dans ce cas, aucune aide pour l'eau n'est nécessaire puisque la facture d'eau ne dépasse pas 3% du RSA Socle (417 €/an).

Si l'abonnement pour l'eau est de 100 €/an et le prix unitaire de l'eau est de 5 €/m³, la facture d'eau pour un ménage de 4 personnes est de 485 €/an. Dans ce cas, le plafond de 3% du RSA Socle (417 €/an) est dépassé. Si l'utilisateur recevait une aide de 100 €/an, la facture d'eau serait ramenée à 385 €/an, c.-à-d. moins que le RSA Socle du ménage.

b) Dans le cas d'un couple qui bénéficie du RSA Socle (826 €/mois), le plafond de 3% des ressources pour les besoins élémentaires en eau (55 m³) est de 297 €. Si l'eau coûte 6.5 €/m³, la dépense d'eau atteint 357 € et dépasse nettement le plafond de 3% des ressources. Si une aide forfaitaire de 75 €/an était donnée, la dépense serait ramenée à 282 €, soit 2.8 % du RSA Socle.

c) Dans le cas d'une personne seule qui bénéficie du RSA Socle (551 €/mois), le plafond de 3% des ressources pour les besoins élémentaires en eau (36 m³) est de 198 €. Si l'eau coûte 6

⁴ Le prix de l'eau embouteillée est beaucoup plus élevé mais n'intervient pas ici car nous traitons de personnes en principe branchées à un réseau de distribution.

⁵ Valeur en vigueur en janvier 2019. Révision prévue en avril 2019.

⁶ Il en est ainsi pour des personnes démunies qui n'ont pas droit au RSA Socle. Ainsi, les demandeurs d'asile peuvent recevoir l'ATA (340 €/mois).

€/m³, la dépense d'eau atteint 216 € et dépasse le plafond de 3% des ressources. Si une aide forfaitaire de 50 €/an était donnée, la dépense serait ramenée à 166 €, soit 2.5 % du RSA Socle.

d) Si l'utilisateur est une personne seule ayant de très faibles ressources (par exemple 400 €/mois), il ne pourra consacrer que 12 € par mois pour payer l'eau (144 €/an). Pour une consommation de 36 m³/an pour ses besoins élémentaires, le dépense d'eau est inabordable lorsque le prix de l'eau dépasse 4 €/m³. Cette situation est fréquente puisque 4 €/m³ est le prix moyen de l'eau pour 120 m³. Si l'eau coûte 5 €/m³, la dépense d'eau atteint 180 €/an et est ramenée à 130 € si l'aide pour l'eau est de 50 €/an.

4) QUI SONT LES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE PRÉVENTIVE ?

Principalement des personnes très démunies dans des collectivités où l'eau est chère

Les bénéficiaires de l'aide préventive pour l'eau font partie des personnes dont les dépenses d'eau pour satisfaire leurs besoins élémentaires en eau sont élevées au regard de leurs ressources. Il s'agit par exemple des personnes dont les ressources sont inférieures à 846 €/mois/uc⁷ (montant de 50 % du revenu médian) et qui habitent dans des collectivités où l'eau est relativement chère. Parmi ceux-ci, il y a des personnes ayant des ressources de moins de 677 €/mois/uc (40% revenu médian), des bénéficiaires du chèque énergie (revenu fiscal de référence inférieur à 642 €/mois /uc ou 7 600 €/uc par an) et des titulaires du RSA Socle (ressources inférieures à 551 €/mois/uc). Ces personnes sont connues des services sociaux si elles sont destinataires d'aides sociales et des services fiscaux si elles remplissent une déclaration de revenus.

La distribution d'une aide pour l'eau à ces personnes peut être effectuée en utilisant les fichiers des destinataires d'aides sociales telles que le RSA Socle ou le chèque énergie et en ne conservant que les personnes qui habitent une commune qui a décidé de mettre en place un système d'aides préventives pour l'eau (chèque eau).

Pour mettre en œuvre un tel système, il faut définir la notion d'eau chère afin de ne verser une aide qu'à des personnes qui en ont vraiment besoin. Ainsi, on pourra choisir de ne pas intervenir lorsque le prix de l'eau est inférieur à 5.5 €/m³ pour une consommation de 55 m³/an pour un ménage de deux personnes.

N.B. : Ce schéma de distribution a l'avantage d'organiser une distribution des aides pour l'eau sans exiger des informations sur les ressources personnelles des usagers, la taille du ménage ou sa consommation d'eau. Les personnes concernées seront identifiées selon le numéro postal de la collectivité du bénéficiaire titulaire d'une aide sociale. S'il y a deux distributeurs à des prix différents dans la même collectivité, on fera comme si tous les usagers payaient le prix supérieur..

5) OÙ HABITENT LES USAGERS A AIDER

⁷ Le montant de la prestation vieillesse (ASPA ou minimum vieillesse) est de 868 E/mois en 2019. Il semblerait raisonnable que le chèque eau soit disponible au moins pour les personnes dont les ressources sont inférieures à 676 €/mois (40% du revenu médian). Le plafond de 551 €/mois/uc (RSA Socle) peut donc sembler un peu faible.

Les usagers à aider sont relativement peu nombreux vu que le prix moyen de l'eau est de 4 €/m³ et que le prix de 5 €/m³ n'est atteint que dans une minorité de collectivités (10 % des départements⁸). Ces usagers sont constitués de la partie des 1.85 million de ménages bénéficiaires du RSA Socle qui habitent dans une collectivité où l'eau est chère. Ainsi, en Seine-et-Marne (prix moyen départemental : 4.58 €/m³), environ 3% des usagers doivent dépenser plus de 6 €/m³ pour 120 m³ d'eau. Dans la plupart des départements, la proportion des usagers à aider sera plus faible que 3%.

Selon le Ministère de la transition écologique et solidaire (2012), la proportion de ménages dont la facture d'eau pour 120 m³/an représente plus de 3% de leurs ressources est de l'ordre de 3%. Cette proportion est plus élevée dans les 10 départements suivants : Guadeloupe, 7.99%, Martinique, 6.86%, Seine-Saint-Denis, 5.13%, Ille-et-Vilaine, 5.1%, Pas-de-Calais 5 %, Finistère, 4.74%, Nord, 4.71%, Aisne, 4.68%, Orne, 4.47%, Morbihan, 4.39 %.

Comme cette estimation de 3% a été effectuée en étudiant des ménages ayant une consommation de 120 m³/an pour 4 personnes, il y aura bien moins de ménages pour qui l'eau est d'un prix inabordable lorsque la consommation d'eau n'est que de 77 m³/an pour les besoins élémentaires de 4 personnes.

Une première estimation des personnes à aider dans ce cas serait d'environ **1% de la population** (650 000 personnes ou 325 000 ménages).⁹ Dans cette hypothèse, le nombre de ménages à aider sera très nettement supérieur au nombre de ménages bénéficiaires actuels d'une aide pour l'eau (environ 29 200 selon la FP2E).

6) QUEL MONTANT FAUT-IL PRÉVOIR POUR L'AIDE PRÉVENTIVE ? Environ 70 €/an pour un couple démunis

L'aide préventive pour l'eau examinée dans cette étude est une aide forfaitaire destinée à ramener la dépense d'eau de l'utilisateur d'un montant supérieur à 3% de ses ressources à un montant inférieur à 3% lorsque cet usager consomme la quantité minimale d'eau. Comme le RSA Socle ou le chèque énergie, elle varie avec la taille du ménage et le niveau de ses ressources, son montant ne dépend pas de la consommation réelle d'eau ou du statut de l'utilisateur (abonné, locataire, etc.) ou de son âge. Elle est donnée sous certaines conditions aux abonnés individuels et aux abonnés collectifs. Des aides complémentaires peuvent être distribuées à des catégories particulières d'utilisateurs (par ex. malades avec besoins élevés d'eau, handicapés, pensionnés, etc.)

⁸ Les douze départements où le prix moyen de l'eau est supérieur à 4.75 €/m³ sont le Lot, le Lot-et-Garonne, le Tarn-et-Garonne, l'Ardèche, le Morbihan, la Martinique, la Corrèze, la Charente-Maritime, les Côtes-d'Armor, l'Orne et l'Aisne. Ces départements hormis la Martinique ne concentrent pas une proportion importante d'utilisateurs démunis. Les dix départements ayant une proportion importante de personnes démunies sont la Seine-Saint-Denis, l'Aude, les Pyrénées orientales, la Corse, le Gard, le Pas-de-Calais, les Ardennes, l'Hérault et la Creuse. Alors que le taux de personnes bénéficiaires du RSA Socle est de 4% en France métropolitaine, il dépasse 8% en Seine-Saint Denis et dans le Nord, 7% dans le Pas-de-Calais, l'Aude, les Bouches-du-Rhône, le Gard et les Pyrénées orientales. A l'outre mer, il varie entre 17 et 24%.

⁹ Seule une partie des 4% de foyers bénéficiaires du RSA Socle sont dans une zone d'eau chère. Selon Eurostat, 0.6% des habitants ne bénéficient pas de toilettes dans le logement et d'une douche ou bain.

Il existe deux types principaux d'aide forfaitaire : l'aide liée au RSA et le chèque eau. ¹⁰

a) Si les ressources de l'utilisateur sont égales au RSA Socle, l'aide forfaitaire pour l'eau pourrait être de l'ordre de 0.7 % du RSA Socle. Elle prendrait, par exemple, les valeurs suivantes :

Ressources infér. à 6 612 €/an (551 €/mois)

Ménage d'une personne (1 uc) :	46 €/an
Ménage de deux personnes (1.5 uc) :	69 €/an
Ménage de quatre personnes (2.1 uc) :	97 €/an

Les titulaires du RSA Socle recevront automatiquement cette aide forfaitaire s'ils habitent dans une collectivité ayant mis en place une telle aide. Le prix minimum de l'eau pour avoir droit à cette aide serait compris entre 5.5 et 6 €/m³. Si l'eau coûte plus de 7.5 €/m³, l'aide pourrait être doublée. Lorsque l'utilisateur a des ressources supérieures au RSA Socle (551 € x 12 = 6 612 €/an/uc), il ne reçoit pas d'aide forfaitaire.

b) Une autre solution consiste à distribuer un chèque eau proportionnel au chèque énergie dans les collectivités d'eau chère. Cette solution permet de bénéficier des fichiers de données personnelles élaborés pour distribuer le chèque énergie.

Si le chèque est de 35% du chèque énergie, le chèque eau prend les valeurs suivantes en fonction du revenu fiscal de référence (RFR):

RFR infér. à	5 600 €/an/uc 467 €/mois	6 700 €/an/uc 558 €/mois	7 700 €/an/uc 641 €/mois
Ménage d'une personne (1 uc) :	67.9 €/an	51.1 €/an	34.3 €/an
Ménage de deux personnes (1.5 uc) :	84 €/an	61.6 €/an	39.5 €/an
Ménage de quatre personnes (2.1 uc) :	97 €/an	70.7 €/an	44.1 €/an

Les bénéficiaires du chèque énergie recevront automatiquement le chèque eau s'ils habitent dans une collectivité volontaire pour la mise en place du chèque eau. Le prix de l'eau minimum pour avoir droit à une aide serait proche de 5.5 €/m³. Si l'eau est d'un prix égal ou supérieur à 7.5 €/m³, l'aide pourrait être doublée. Si l'utilisateur a des ressources supérieures 7 700 €/an/uc mais inférieures à 10 700 €/an/uc, il se pose la question s'il reçoit un chèque eau en plus du chèque énergie.

Le Tableau annexé montre comment varient les aides selon qu'elles sont calculées en fonction du RSA Socle (0.7%) ou du chèque énergie (35 %). Ces aides permettent de ramener la dépense d'eau à un niveau abordable dans le cas d'une personne recevant le RSA Socle. Lorsque la personne a des ressources légèrement supérieures au plafond pour les aides (ressources de 551 € à 641 €/mois), la facture d'eau sera probablement jugée comme étant inabordable.

¹⁰ Des chèques eau ont été distribués par les CCAS, les Caf ou des organismes privés à une très faible proportion de la population. Nous nous intéressons ici à des systèmes susceptibles d'aider quelques pour cent de la population.

7) COMMENT ASSURER LA DISTRIBUTION DES AIDES POUR L'EAU ?
En se calant sur une aide déjà distribuée à un grand nombre de personnes démunies et dont le montant varie avec la taille de la famille et le niveau de ses ressources

Distribuer une aide pour l'eau proportionnelle au RSA Socle (1.8 millions de titulaires) ou au chèque énergie (3.6 millions de bénéficiaires) ne présente aucune difficulté particulière puisqu'il existe déjà les fichiers des bénéficiaires de ces aides et que ces fichiers sont maintenus à jour. Il ne faudra donc pas vérifier si les données familiales ou de ressources des usagers de l'eau ou corréler le fichier eau avec d'autres fichiers.

Si l'on choisit de donner un chèque eau proportionnel au chèque énergie et si le montant de l'aide pour l'eau que doit recevoir un couple démunie est de 84 € (section 6 ci dessus, chèque eau), les autres ménages démunies (personnes seules et familles) recevront un chèque eau du montant indiqué. Ainsi un ménage de 4 personnes recevra un chèque de 97 € si son RFR/uc est inférieur à 5 600 €/an.

Cette simplicité dans la distribution de l'aide forfaitaire a pour inconvénient d'imposer une certaine rigidité dans les montants des aides. Ainsi, il ne sera pas possible d'augmenter le chèque eau pour un ménage de 4 personnes par rapport au chèque eau pour un couple.

En revanche, il sera possible de moduler le montant de l'ensemble des chèque eau dans chacune des collectivités territoriales volontaires, par exemple au pro rata du prix de l'eau. Il suffira d'introduire un coefficient de solidarité applicable aux montants du chèque eau standard. Les collectivités seraient ainsi en mesure de faire varier leur tarif social.

8) COMMENT AMÉLIORER LA DISTRIBUTION DES AIDES PRÉVENTIVES ?

Le système proposé pourrait être amélioré au bénéfice des plus démunies en identifiant plus de bénéficiaires ou en augmentant le montant des aides :

a) Si le prix de l'eau est très élevé (par exemple, au delà de 7 €/m³), une aide complémentaire pour l'eau pourrait être envisagée en plus de l'aide forfaitaire décrite ci-dessus. Ainsi, en Seine-et-Marne, la facture d'eau pour 120 m³ s'élève à 7- 8 €/m³ dans 11 communes et à plus de 8 €/m³ dans 4 autres communes alors que le prix moyen départemental pour les 513 communes est de 4.58 €/m³. Ces situations exceptionnelles ne concernent que 1.3% des habitants du département, elles se produisent dans de petites communes de 1 200 habitants en moyenne (dans lesquelles seule une petite fraction de la population est démunie).

b) Une étude de Que choisir fait apparaître que les villes d'eau chère sont nettement plus nombreuses dans le quart Nord-Ouest de la France. Il serait envisageable que les collectivités

tiennent compte de cette différence territoriale. ¹¹

¹¹ Une étude comparative du prix de l'eau dans près d'un millier de collectivités (Que Choisir, juin 2018) fait apparaître que ce prix dépasse 6 €/m³ dans 6.2% des collectivités.

Région	Nbr.Coll.	>6 €/m ³	>7 €/m ³	% >6 €/m ³
Nord-Est	231	13	2	5.6%
Nord-Ouest	217	22	4	10 %
Sud-Ouest	202	4	1	2%

c) D'autre part, il conviendrait de traiter du cas des personnes démunies qui habitent dans des collectivités d'eau chère et qui ne sont pas destinataires d'une aide comme le RSA Socle ou le chèque énergie. Si elles sont néanmoins connues des organismes sociaux comme étant très démunies, ces personnes pourraient être assimilées aux catégories de personnes déjà aidées « automatiquement ».

N.B. Très souvent les personnes ayant de très faibles ressources sont mal connues des CCAS, des CAF ou des autorités fiscales et ne reçoivent pas l'aide prévue. On notera qu'une partie des personnes démunies n'ont pas droit à bénéficier de certaines aides pour des questions d'âge, d'origine, de séjour, de revenus, d'immigration légale, etc.

d) Le montant maximum des ressources pour bénéficier d'une aide pour l'eau ne devrait pas être trop faible. Ainsi, une aide devrait être disponible pour les personnes ayant des ressources inférieures à 7 700 €/mois (642 €/mois) dont le nom ne figure pas dans les fichiers du RSA Socle.

9) QUI DISTRIBUERA LES AIDES PREVENTIVES ? ASP

Comme dans le cas des chèques énergie, les aides pour l'eau pourraient être distribuées par l'ASP (Agence de services et de paiement). Chaque collectivité devra préciser au préalable si elle finance les chèques eau selon l'offre faite par le Gouvernement. L'ASP utilisera la liste des bénéficiaires du chèque énergie dans la collectivité ; elle calculera les montants des chèques eau à leur distribuer et enverra à chacun un chèque eau du montant approprié. Ce chèque pourra servir à créditer le compte client du distributeur ou le compte bancaire du bénéficiaire s'il n'a pas de compte client.

En cas d'abonnement collectif, il faudra définir quel organisme assure le paiement au bénéficiaire du montant du chèque sans quoi beaucoup de chèques seront « perdus ». Dans tous les cas, la CNIL devra être consultée et la loi adaptée pour éviter des problèmes de confidentialité. En effet, l'usager ne souhaite pas nécessairement informer son distributeur ou son syndic du fait qu'il est bénéficiaire de chèques eau. Si l'on veut préserver la confidentialité, on pourra faire intervenir un tiers de confiance qui n'informerait pas le distributeur du nom des usagers pauvres.

10) QUI FINANCERA L'AIDE PRÉVENTIVE POUR L'EAU ? Les usagers

En cas d'adoption d'un système d'aides pour l'eau au plan national, plusieurs solutions de financement existent basées sur le principe « l'eau paye l'eau » :

a) une contribution sociale pour l'eau clairement identifiée et analogue à la CSPE (contribution au service public de l'électricité) pourrait être introduite. Cette contribution s'ajouterait explicitement aux autres taxes et redevances figurant sur la facture d'eau ;

Sud-Est	181	13	6	7%
IDF	91	5	3	5.5%
Total	922	57	16	6.2 %

b) les prélèvements de l'Etat sur les ressources des agences de l'eau pourraient être diminués afin de financer les actions de solidarité ;

c) certaines redevances déjà perçues par les agences de l'eau pourraient être augmentées.

Une solution moins ambitieuse est de limiter le recours aux chèques eau aux collectivités volontaires qui financeront la distribution de ces chèques sur leur territoire. La création d'un chèque eau sur une base volontaire pour les collectivités volontaires est soutenue par le Gouvernement (Conseil des Ministres du 29 août 2018¹²). Pour mettre en œuvre cette solution rapidement, il faudra adopter une disposition législative autorisant la création d'un système de chèques eau.

11) QUEL EST LE COÛT DU SYSTÈME D'AIDES POUR UNE COLLECTIVITÉ ? Une petite fraction de la facture d'eau

Une collectivité qui est volontaire pour mettre en place un système de chèques eau devra supporter le montant des aides distribuées au niveau local et les coûts de leur distribution. Si l'aide est en moyenne de 75 € par ménage aidé et s'il y a 2% de ménages aidés, l'incidence de la création d'un chèque eau dans une collectivité où l'eau coûte 6 € /m³ et où la consommation moyenne est de 100 m³/an par ménage est de 0.25 % de l'ensemble des factures d'eau (2% x 75/6 x 100).

D'autre part, la collectivité devra rétribuer l'ASP pour l'envoi des chèques eau aux destinataires. Ces frais sont très faibles puisque l'ASP dispose déjà de la liste des bénéficiaires du chèque énergie dans chaque collectivité. La collectivité devra par ailleurs informer la population comment elle peut percevoir le montant des chèques eau reçus.

12) QUEL SERAIT LE COUT GLOBAL D'UN SYSTÈME NATIONAL D'AIDES POUR L'EAU? 24 M€/an

Alors que les aides préventives pour l'eau avaient été évaluées en 2012 à 50 M€/an pour une consommation moyenne d'eau de 150 L/j/p distribuée à 3% de la population, les aides à prévoir pour satisfaire les besoins élémentaires évalués à 75 L/j/p en moyenne sont nettement moins élevés car le nombre de bénéficiaires de ces aides forfaitaires sera plus réduit (environ 1% de la population au lieu de 3%). Exprimée en ménages aidés dans le cas d'un système instauré au niveau national, l'aide devrait permettre de réduire la facture d'eau d'environ 325 000 ménages¹³. Si l'aide moyenne par ménage aidé est de 75 €/an, elle implique une dépense de l'ordre de 24 M€. L'incidence des aides pour l'eau sur le montant des factures d'eau sera donc très faible si le coût des aides est partagé au niveau national.

¹² Comm.presse : « Le Gouvernement a souhaité généraliser le principe d'une tarification sociale de l'eau et accélérer la mise en place par les collectivités volontaires de dispositifs garantissant un meilleur accès à l'eau pour les plus démunis. Le Gouvernement proposera dans ce but aux collectivités qui le souhaitent de mettre en œuvre un dispositif de chèque eau et d'en confier la gestion à l'opérateur national du chèque énergie. »

¹³ En France, 2.2 millions de personnes (3.6%) ont des ressources inférieures à 40% du revenu médian mais seule une partie de celles-ci sont dans une zone d'eau chère.

Mettre en œuvre le chèque eau constituerait un progrès sensible puisque les aides préventives pour l'eau envisagées pourraient atteindre plus de dix fois l'ensemble des aides pour l'eau actuellement versées par les entreprises de l'eau.

Dans le cas d'une répartition de la charge des aides pour l'eau entre les membres de la collectivité territoriale concernée, l'incidence des aides sera souvent supérieure. Dans le cas d'une collectivité très pauvre qui aiderait 10% des ménages en leur donnant une aide de 75 E/an et si la facture moyenne d'eau des ménage est de 375 E/an (besoins élémentaires), l'incidence est de 2% de l'ensemble des factures d'eau.

* * *

CRITIQUE DES CHEQUES EAU

Le recours aux chèques eau pour aider les plus démunis constitue un progrès indéniable puisqu'il augmentera fortement le nombre de bénéficiaires sans entraîner de frais de gestion significatifs. Comme le chèque eau est indépendant du volume d'eau consommé, il n'encourage pas des consommations excessives d'eau.

Il présente toutefois certains inconvénients :

- a) Comme pour le chèque énergie, le système des chèques eau ignore un certain nombre de personnes qui ne reçoivent ni le RSA Socle, ni le chèque énergie et qui ont pas rempli une déclaration de revenus. D'autre part, une fraction significative des chèques distribués peuvent rester inemployés. Ces problèmes de non-recours ont déjà été observés pour d'autres systèmes sociaux.
- b) Si le chèque eau n'est mis en place que dans des collectivités volontaires, de nombreuses collectivités risquent de laisser de nombreuses personnes démunies sans aide pour l'eau. Il est vrai que ces collectivités pourraient faire appel à d'autres systèmes que le chèque eau. Ainsi, elles pourront faire appel à un tarif réduit pour une première tranche de consommation ou réduire le montant de la part fixe. Si elles optent pour une tarification sociale de l'eau (au lieu du chèque eau), elles devront identifier les bénéficiaires sans disposer du fichier des bénéficiaires du chèque énergie.
- c) Si les collectivités mettent en oeuvre un système national comme celui mis en place pour le chèque énergie, toutes les collectivités s'entraideront au travers d'une taxe uniforme de sorte qu'il n'y aura pas de personnes démunies exclues du système des chèques eau. L'inconvénient de cette approche est que de très nombreuses collectivités devront financer un système de solidarité alors qu'aucune personne démunie de leur ressort n'en bénéficiera.
- d) Une solution intermédiaire consisterait à rendre les chèques eaux obligatoires pour les grandes collectivités tandis que pour les autres collectivités, la mise en place serait sur une base volontaire. Le financement des chèques eau serait effectué au niveau de chaque collectivité.

e) Quelle que soit la solution choisie, le recours aux chèques eau comme aux tarifs sociaux ne sera possible que si l'on adopte une loi pour l'autoriser¹⁴. L'abolition de l'interdiction des tarifs sociaux permettra de donner un peu plus de souplesse dans un système tarifaire longtemps figé.

f) Dans le cas des abonnements collectifs à l'eau, il faudra préciser comment les chèques eau peuvent être utilisés par les usagers compte tenu du fait qu'en général, les charges locatives sont payées d'avance.

Tableau

CALCUL DU MONTANT DE L'AIDE POUR L'EAU Deux cas : aide eau de 0.7% RSA Socle ou chèque eau de 35% du chèque énergie

PERSONNE SEULE (36 m³/an). Ressources : RSA Socle (551 €/mois) ou RFR (467 E/mois)

¹⁴ « Le droit actuel n'autorise pas les collectivités qui le souhaitent à mettre en place une tarification sociale de l'eau », Ass. Nat., Question N°3932 (V.Riotton), 14/8/2018. Une loi pourrait toutefois changer cette situation.

Prix de l'eau	Dép.eau	3% RSA	Ecart	Aide eau	Chèque eau
€/m ³	€/an	€/an	€/an	€/an	€/an
5	180	198	-	0	0
5.5	198	198	0	0	0
6	216	198	18	46	50
6.5	234	198	36	46	50
7	252	198	54	46	50
7.5	270	198	72	92	100
8	288	198	90	92	100

MENAGE de 2 personnes (55 m³/an)

Prix de l'eau	Dép.eau	3% RSA	Ecart	Aide eau	Chèque eau
€/m ³	€/an	€/an	€/an	€/an	€/an
5	275	297	-	0	0
5.5	302	297	5	0	0
6	330	297	33	69	67
6.5	357	297	60	69	67
7	385	297	88	69	67
7.5	412	297	115	138	134
8	440	297	143	138	134

MENAGE de 4 personnes (77 m³/an)

Prix de l'eau	Dép.eau	3% RSA	Ecart	Aide eau	Chèque eau
€/m ³	€/an	€/an	€/an	€/an	€/an
5	385	417	-	0	0
5.5	423	417	6	0	0
6	462	417	45	97	79
6.5	500	417	83	97	79
7	535	417	118	97	79
7.5	577	417	160	194	158
8	616	417	199	194	158

En italique : cas où la limite de 3% du RSA Socle est franchie malgré le versement de l'aide forfaitaire

Le Tableau donne la dépense d'eau pour une consommation d'eau qui permet de satisfaire les besoins élémentaires en fonction du prix de l'eau pour une personne seule, un couple et un ménage de 4 personnes démunies (colonne 2) lorsque les ressources du ménage sont très faibles. Cette dépense dépasse 3% du RSA Socle (colonne 3) d'un montant appelé écart (colonne 4). Si l'aide préventive fournie (colonne 5, 0.7% du RSA Socle) ou le chèque eau

distribué (colonne 6, 35% du chèque énergie) est égal au montant indiquée, la dépense nette pour l'eau sera presque égale à 3% du RSA Socle.

Ces calculs démontrent qu'il est possible d'approcher l'objectif des 3% du RSA Socle au moyen d'un système d'aides préventives très simple fondé sur une aide forfaitaire ou sur une fraction du chèque énergie. L'avantage du système est de pouvoir utiliser telles quelles les grilles de distribution du RSA Socle ou du chèque énergie et de faire des économies de frais de gestion. L'inconvénient est la rigidité du système de distribution.

Des améliorations au système pourraient être envisagées. Lorsque le chèque eau est destinée à une personne dont le revenu annuel (RFR) est compris entre 5 600 €/uc et 7 700 €/uc, l'aide prévue peut paraître trop faible. Par ailleurs, il peut paraître coûteux de devoir dépenser des frais de distribution élevés pour une aide de seulement 22 €/an.

Mise à jour de 2019

Fin 2018, le montant du chèque énergie a été augmenté de 50 € et le nombre de bénéficiaires est passé de 3.6 à 5.8 millions de ménages. Le plafond de ressources a été augmenté et est passé à 10 700 €/uc. Si le chèque eau est de 35% du chèque énergie, les chèques eau atteindront les montants suivants (€/an):

	RFR/uc <5 600 €	5 600 €<RFR/uc <6 700 €	6 700 €<RFR/uc <7 700 €	7 700 €<RFR/uc <10 700 €
1 uc	67.9	51.1	34.3	16.8
1 <uc<2	84.0	61.6	39.5	22.0
2 uc ou +	97.0	70.7	44.1	26.6

Il conviendra de préciser si des chèques eau seront distribués aux ménages ayant un RFR supérieur à 7 700 €/uc.